Conseil
des universités

AVIS DU CONSEIL DES UNIVERSITÉS AU MINISTRE DE L'ÉDUCATION CONCERNANT LE CADRE DE RÉFÉRENCE ET LE PLAN QUINQUENNAL D'INVESTISSEMENTS UNIVERSITAIRES POUR LA PÉRIODE 1984-1989

Avis no. 84.6
Dépôt légal - 4e trimestre
ISSN - 0709-3985
Sainte-Foy, le 18 octobre 1984

Table des matières

		Page
1.	Introduction	1
2.	Rappel des plans 1982-1987 et 1983-1988	1
3.	Principales caractéristiques du plan quinquennal 1984-1989	3
4.	Les besoins de renouvellement des équipements scientifiques	6
5.	La position du Conseil des universités sur la contribution globale du Ministère pour les investissements universitaires	9
6.	Position du Conseil concernant la proposition de limiter à 2,5% par année l'augmentation globale des enveloppes annuelles	13
7.	Les projets de construction ou d'acquisition d'espaces	14
8.	Recommandation	17

1. Introduction

Le 29 juin 1984, le ministre de l'Éducation sollicitait un avis du Conseil des universités concernant le cadre de référence et le plan quinquennal d'investissements universitaires pour la période 1984-1989. Dans sa demande d'avis, le Ministre annonçait qu'à partir de 1984-85 les universités disposeraient d'une enveloppe réduite pour leurs investissements. Cette décision a été prise par le Conseil du trésor a la suite d'une analyse de la capacité de payer du gouvernement et de l'évolution projetée du service de la dette.

Ce nouveau contexte budgétaire en ce qui concerne les investissements universitaires pourrait amener le Ministère à renoncer à plusieurs projets de construction dont les besoins sont justifiés par les normes qu'il applique depuis plusieurs années pour les ajouts d'espaces. Pour éviter de remettre en cause ces normes que le Conseil des universités jugeait déjà insuffisantes dans son dernier avis sur les plans d'investissements (avis no. 83.9), le Ministère propose une solution globale qui permettrait de réaliser ces projets de constructions ou d'acquisitions d'espaces.

Le présent avis examinera la proposition du Ministère concernant le cadre de référence et le plan quinquennal 1984-1989 sous deux angles différents, soit d'abord celui du niveau de l'enveloppe budgétaire reliée aux dépenses d'investissements et ensuite celui de l'utilisation de cette enveloppe. Le Conseil maintient pour le reste les recommandations qu'il faisait dans ses avis antérieurs sur le sujet, avis auxquels il fera référence au besoin.

2. Rappel des plans 1982-1987 et 1983-1988

Dans les deux derniers plans d'investissements, le Ministère recommandait la réalisation de huit nouveaux projets d'ajouts d'espaces au coût global de 43,1 M de $. Sur ces huit projets, six se trouvaient justifiés par les

normes appliquées par le Ministère depuis 1975 et ils impliquaient des déboursés d'environ 40 M de $. Ajoutée aux autres volets de l'enveloppe, cette recommandation aurait entraîné des dépenses d'immobilisations pour les universités de 54,8 M de $ en 1984-85, de 71,5 M de $ en 1985-86 et de 63,8 M de $ en 1986-87, soit au total 190,1 M de $ pour les trois années.

Or le 17 janvier 1984, le Conseil du trésor, par le CT 148332 concernant le programme pluriannuel d'immobilisations du gouvernement, ramenait à 158,8 M de $ les montants disponibles pour les investissements universitaires pour cette période, ce qui représentait une réduction de 31,3 M de $ par rapport à la proposition initiale du Ministère. Cette décision du Conseil du trésor était fondée sur une analyse de la capacité de payer du gouvernement et sur l'évolution probable du service de la dette. Ces coupures budgétaires dans les investissements universitaires ont d'ailleurs été dénoncées publiquement par le Conseil des universités en avril dernier. A cette occasion le Conseil rappelait au gouvernement les conséquences graves qu'elles auront sur le système universitaire québécois, lequel est encore en développement et supporte des missions très lourdes et très importantes en particulier dans le domaine du virage technologique.

Suite à cette décision du Conseil du trésor, le Ministère a décidé de réviser sa recommandation concernant les ajouts d'espaces dans les plans d'investissements 1982-1987 et 1983-1988, ces plans ayant été présentés trop tardivement pour permettre des déboursés en 1983-84 en rapport avec de nouveaux projets. Ainsi le Ministère a introduit dans ces plans, un seul nouveau projet soit celui de l'Université Concordia pour l'achat du Pavillon des Arts loué depuis cinq ans et qui avait fait l'objet d'importants travaux d'aménagement, rendant son acquisition très avantageuse pour l'Université et pour le gouvernement. Quant aux autres projets, le Ministère a décidé de les reporter dans le plan quinquennal 1984-1989, dégageant ainsi une réserve de 8,3 M de $ pour en assurer en partie la réalisation.

3. Principales caractéristiques du plan quinquennal 1984-1989

C'est donc dans ce nouveau contexte que le Ministère présente son plan quinquennal d'investissements universitaires pour la période 1984-1989. Les difficultés entraînées par la décision du Conseil du trésor de réduire les budgets d'investissements universitaires ont amené le Ministère à soumettre une proposition de réaménagement des montants d'investissements préalablement fixés pour permettre d'introduire la plupart des nouveaux projets abandonnés dans les plans précédents.

Selon cette proposition, les trois enveloppes annuelles pour les réaménagements, la rénovation et l'entretien des immeubles, le remplacement et l'acquisition des équipements mobiliers verraient leur augmentation limitée à 2,5% par année pour la durée du plan. Cette mesure à elle seule entraînerait une réduction minimale de l'ordre de 35 M de $ dans les budgets d'investissements universitaires pour les cinq prochaines années, comme l'indique le tableau suivant. Cette estimation de la réduction des enveloppes annuelles doit être considérée comme minimale puisqu'elle ne tient pas compte des variations de clientèles qui pourraient affecter considérablement ces enveloppes au cours des prochaines années. Signalons seulement à titre d'exemple, qu'en 1984-85 les enveloppes annuelles auraient augmenté de 17% par rapport à l'année 1983-84 sans la limite que veut leur imposer par le Ministère.

Par ailleurs en étalant la réalisation de certains projets de constructions sur une période plus longue, et en obtenant du Conseil du trésor une enveloppe additionnelle de 6,1 M de $ ainsi qu'un transfert des montants ne pouvant être dépensés en 1984-85 et 1988-89 vers les autres années du plan, le Ministère pourrait recommander les principaux projets d'ajouts d'espaces qu'il devait introduire dans les plans précédents. Ces projets représenteraient un déboursé d'environ 40 M de $ dont 19 M de $ pour la bibliothèque de l'Université Concordia et 14 M de $ pour la phase II du campus de l'UQAM.

Tableau 1

Comparaison du montant global des trois enveloppes annuelles du plan 1984-1989 avec et sans la limite d'augmentation de 2,5% par année

Années	A Montants en 000$ sans la limite de 2,5%**	B Montants en 000$ avec la limite de 2,5%	Ecart B - A
1984-85*	47701	43976	- 3725
1985-86	50325	45075	- 5250
1986-87	53093	46202	- 6891
1987-88	56013	47357	- 8656
1988-89	59094	48541	- 10553
Total	266226	231151	- 35075

* Après ajustements

** Selon cette hypothèse le montant initial de 1984-85 est indexé de 5,5% par année ce qui correspond au taux utilisé pour établir la réserve pour la hausse des coûts.

En examinant attentivement la proposition globale du plan quinquennal 1984-1989, on s'aperçoit que ce seraient principalement des prélèvements faits à partir des enveloppes annuelles qui permettraient de réaliser les projets de constructions ou d'acquisitions d'espaces justifiés par les normes du Ministère. Dans le passé, ces projets d'ajouts d'espaces auraient été financés par une enveloppe séparée émanant du Conseil du trésor et destinée à l'augmentation du stock de biens immobiliers. Cette proposition de financer les nouveaux projets en prélevant dans les enveloppes annuelles s'apparente étrangement à ce qui a eu cours pendant longtemps au niveau du budget de fonctionnement alors que le financement des clientèles additionnelles se faisait en prélevant dans l'enveloppe globale. Ces coupures au niveau des investissements sont cependant plus subtiles parce qu'elles sont étalées sur plusieurs années avec une progression très rapide dans le temps comme l'indique le tableau précédent.

En contrepartie cependant ces coupures au niveau des enveloppes annuelles seraient atténuées par deux enveloppes supplémentaires pour l'acquisition de micro-ordinateurs et d'équipements scientifiques liés au virage technologique. Dans le cas des micro-ordinateurs, il s'agit d'un montant supplémentaire de 2,8 M de $ qui sera éventuellement transféré du budget du secteur primaire-secondaire à celui du secteur universitaire pour permettre aux universités d'acquérir les appareils destinés à la formation des maîtres dans le cadre du programme d'introduction de micro-ordinateurs dans le réseau scolaire. L'autre enveloppe, accordée en décembre 1983 par le comité des priorités pour accélérer le remplacement ou l'acquisition d'équipements scientifiques liés au virage technologique, représente un montant de 15 M de $ qui sera réparti sur trois ans. Une partie de ce montant soit 5,5 M de $ est réservé pour l'acquisition d'équipements scientifiques pour les quarante équipes de recherche reliées au programme d'actions structurantes liées au virage technologique et le reste viendra supporter d'autres acquisitions d'équipements scientifiques surtout pour les nouveaux programmes dans le cadre du Fonds de développement pédagogique.

En résumé le tableau 2 qui présente la contribution globale du ministère de l'Education pour la période quinquennale 1984-1989, montre les principaux réaménagements découlant de la proposition du Ministère par rapport à la proposition initiale du Conseil du trésor.

Si on exclut le montant de 8 M de $ qui sera transféré de l'ensemble des services de la dette du primaire-secondaire à celui du secteur universitaire pour l'acquisition par l'ETS de l'École Émile Nelligan de la C.E.C.M., on constate que la proposition initiale du Conseil du trésor a été augmentée de 24 M de $. Ces enveloppes supplémentaires, sauf pour l'ajustement de 6,1 M de $, sont accordées aux universités pour supporter des missions spécifiques de développement dans le cadre du virage technologique. Ces enveloppes sont par conséquent orientées vers des besoins spécifiques d'investissements tout comme le financement des clientèles additionnelles du virage technologique au niveau des subventions de fonctionnement; elles sont cependant annulées par des compressions au niveau des budgets d'investissements plus généraux mais non moins essentiels pour le fonctionnement des universités.

4. Les besoins de renouvellement des équipements scientifiques

Dans son mémoire présenté le 10 octobre dernier à la Commission parlementaire de l'éducation et de la main-d'oeuvre, la Conférence des recteurs soulignait l'urgence et l'extrême importance d'assurer le renouvellement des équipements scientifiques dans les universités québécoises. Dans le secteur du génie par exemple, les budgets d'équipements ont été réduits en cinq ans de 60% en dollars constants par étudiant, passant de 184 $ en 1977-78 à 72 $ en 1982-83. Ce cri d'alarme, lancé en juin 1983 par le président du Comité des doyens d'ingénierie du Québec, révèle la gravité du problème du renouvellement des équipements scientifiques non seulement dans le secteur du génie mais aussi dans d'autres secteurs qui sont aux prises avec les mêmes problèmes d'inflation, de croissance de clientèles et plus fondamentalement de vieillissement et de désuétude d'équipements de laboratoire.

Tableau 2

Contribution globale du MEQ pour la période quinquennale 1984-1989

	84-85	85-86	86-87	87-88	88-89	Total
Proposition CT 148332	55,6	52,2	51,0	53,3	56,4	268,5
Enveloppe supplémentaire pour les équipements scientifiques liés au virage technologique	5,0	5,0	5,0			15,0
Enveloppe supplémentaire pour les micro-ordinateurs	2,8					2,8
Ajustements de 6,1 M de $	(2,4)	7,8	8,2	0,4	(7,9)	6,1
Transfert de dette pour l'École Émile Nelligan	8,0					8,0
Montants inscrits	69,0	65,0	64,2	53,7	48,5	300,4

Le mémoire de la CREPUQ relate également que les collèges sont souvent mieux pourvus que les universités en termes de laboratoires et d'équipements scientifiques. Ainsi certaines universités auraient déjà eu recours aux équipements scientifiques du niveau collégial soit en achetant des équipements de seconde main d'un CEGEP, soit en signant une entente avec un collège pour permettre à leurs étudiants d'utiliser des équipements de laboratoires souvent plus sophistiqués qu'à l'université. Cette situation est pour le moins aberrante, si l'on considère que les universités doivent former une main-d'oeuvre hautement qualifiée qui doit être à la fine pointe du développement technologique. Dans ces conditions l'université pourra difficilement préparer ses étudiants à exercer convenablement une profession dans un milieu de travail où les équipements sont à l'avant-garde du développement technologique.

Il convient aussi de signaler, comme autre exemple, que les universités font face actuellement à des besoins extrêmement urgents de renouvellement et d'acquisition d'équipements dans le domaine de l'informatique. Des équipements considérés comme archaïques autant par les étudiants que par les professeurs en informatique, fonctionnent toujours. Dans certains cas, on doit encore se servir du système de cartes perforées, lequel est complètement dépassé avec l'ère de la micro-informatique. Ces équipements sont par ailleurs utilisés à leur pleine capacité autant le jour que la nuit et encore ils ne suffisent pas à répondre à la demande de plus en plus grande des étudiants de tous les secteurs.

Ces besoins de renouvellement des équipements scientifiques nécessiteront des déboursés très considérables qui ne pourront être comblés à partir des enveloppes annuelles même si une part de plus en plus grande de celles-ci leur est allouée. Le Conseil estime qu'il faudra plusieurs dizaines de millions de dollars pour permettre aux universités de renouveler convenablement leurs équipements scientifiques non seulement dans les secteurs du virage technologique mais aussi dans les autres secteurs, par exemple en science de la santé, où l'on peut constater des besoins similaires de rem-

placement d'équipements. Cette estimation n'est pas exagérée si l'on considère que les universités québécoises évaluent à près de 38 M de $ le coût des équipements dont l'acquisition est jugée nécessaire, à court terme, pour l'enseignement de 1er cycle dans les facultés de génie.

Dans ce contexte, l'enveloppe supplémentaire de 15 M de $ accordée dans le plan quinquennal 1984-1989 pour accélérer le remplacement ou l'acquisition d'équipements scientifiques liés au virage technologique, parait déjà insuffisante pour répondre à l'ensemble des besoins. D'ailleurs la moitié de cette enveloppe est déjà assignée à des besoins spécifiques d'acquisitions d'équipements soit 5,5 M de $ pour les équipes de recherche pour les trois prochaines années et 2,2 M de $ pour l'ouverture de quatre nouveaux programmes d'études en 1984-85. Le solde de cette enveloppe soit 7,3 M de $ servira en premier lieu à financer l'acquisition d'équipements reliés aux nouveaux programmes de 1985-86 et 1986-87, si bien que seule une fraction petite de cette somme pourra être consacrée au renouvellement des équipements scientifiques.

5. La position du Conseil des universités sur la contribution globale du Ministère pour les investissements universitaires

Le plan quinquennal d'investissements universitaires 1984-1989 donne l'impression que les universités sont bien pourvues en termes de budget d'investissements puisqu'on leur accorde des enveloppes supplémentaires qui paraissent généreuses à première vue. Mais en les analysant plus à fond on s'aperçoit que ces enveloppes correspondent pour la plupart à des missions nouvelles confiées par le gouvernement. On s'aperçoit également que l'argent donné d'une main pour des besoins spécifiques, est retiré de l'autre. En effet, l'enveloppe globale déterminée par le Conseil du trésor ne permettant pas de réaliser les projets de construction ou d'acquisition d'espaces dont les besoins sont les plus évidents, le ministère de l'Éducation se propose de les réaliser au détriment des autres besoins d'investissements couverts habituellement par les enveloppes annuelles.

C'est dans ce contexte qu'il faut situer la position du Conseil des universités à l'effet que la contribution globale du Ministère pour les investissements universitaires est nettement insuffisante. Cette position s'appuie sur un ensemble de raisons qu'il convient maintenant d'examiner plus à fond.

En ce qui concerne d'abord les normes d'espaces, le Conseil a déjà critiqué dans ses avis antérieurs la manière de déterminer les besoins d'espaces à partir des clientèles étudiantes. En se basant sur les 5 périodes journalières de 9 heures consécutives les plus achalandées dans une semaine, on sous-estime les besoins réels d'espaces de certaines universités et en particulier de celles qui accueillent beaucoup d'étudiants à temps partiel. La norme actuelle pénalise particulièrement l'UQAM, l'Université Concordia et l'École des HEC où respectivement 68%, 71% et 71% des étudiants équivalents à temps complet sont pris en compte dans le calcul des espaces normalisés de 1982-83, comparativement à 77% pour l'ensemble des universités. En sous-estimant ainsi les espaces normalisés de ces institutions, le Ministère se trouve à réduire d'une part le niveau des enveloppes annuelles et à sous-évaluer d'autre part les besoins d'espaces à long terme qui déterminent la dimension des projets de construction.

Rappelons par ailleurs que la grosseur des projets de construction est aussi réduite par le fait que les prévisions de clientèles qui déterminent les espaces normalisés à long terme sont très conservatrices. C'est en effet ce que faisait ressortir le dernier avis du Conseil concernant les plans d'investissements de 1982-1987 et 1983-1988. En se basant sur la méthode des taux de fréquentation fixe, les prévisions de clientèles pour fin d'investissements ne tiennent pas compte suffisamment des augmentations récentes de la fréquentation au niveau collégial. Or il est de plus en plus reconnu qu'une bonne part de ce nouveau phénomène doit être considérée comme un changement structurel qui ne manquera pas d'affecter à long terme le niveau de fréquentation universitaire. Cette situation n'est toujours pas corrigée dans le plan 1984-1989 puisque les prévisions maxi-

males de clientèles sont établies à 143 749 ce qui correspond aux effectifs étudiants de l'année 1983-84, alors que les effectifs prévus dans un autre cadre par le Ministère pour l'année 1984-85 s'élèvent aux alentours de 150 000 étudiants. Le Ministère justifie cette prudence par l'incertitude de l'évolution du taux de fréquentation, la baisse prévue des effectifs étudiants autour des années 1990 et le risque de suréquiper le réseau universitaire.

En ce qui concerne la méthode de calcul des trois enveloppes annuelles, le Conseil estime que plusieurs facteurs contribuent à sous-estimer les besoins d'investissements du réseau universitaire. Au niveau de l'enveloppe pour les réaménagements, la rénovation et l'entretien des édifices, le fait d'utiliser un taux de dépréciation de 1% ne permet pas aux universités d'entretenir, de rénover et de transformer convenablement leurs immeubles. Le Conseil considère qu'un taux d'amortissement aussi bas permet seulement d'entretenir de façon normale le toit, les murs et les ouvertures des édifices alors qu'ils ont besoin d'être transformés et améliorés constamment pour les adapter aux modifications dans la composition des clientèles, aux changements dans les méthodes d'enseignement, de recherche et de gestion, à l'évolution de la technologie et aux politiques gouvernementales concernant les personnes handicapées, la santé et la sécurité au travail et l'économie d'énergie, etc.

Pour répondre à ces exigences, le Conseil estime qu'il faudrait utiliser un taux d'amortissement plus réaliste, soit entre 2,0% et 2,5%[1] annuellement. Ainsi le Conseil estime que cette enveloppe, déjà sous-évaluée par le Ministère, doit être considérée comme essentielle pour assurer l'entretien et la conservation du stock actuel des biens immobiliers.

---

1 Dans son rapport sur la révision des normes d'espaces, le comité mixte MEQ-universités recommandait l'utilisation de deux formules distinctes pour les rénovations et pour les réaménagements, ce qui revenait en moyenne à utiliser un taux d'amortissement de 2,3%.

Quant à l'enveloppe pour le remplacement des biens mobiliers, elle est calculée sur la base d'un taux d'amortissement de 10 ans pour les équipements de laboratoire et de 15 ans pour les autres équipements. Ces taux qui sont tirés du manuel de comptabilité publié par l'Association des hopitaux du Canada n'ont absolument aucun rapport avec la réalité universitaire. En effet, les équipements universitaires présentent une diversification plus grande que dans les hopitaux, ils sont utilisés plus souvent et par un plus grand nombre de personnes et ils ont par conséquent une durée de vie utile plus courte. Par ailleurs, pour préparer adéquatement une main d'oeuvre hautement qualifiée, les universités doivent s'adapter plus rapidement aux changements technologiques et elles doivent par conséquent suivre un rythme de plus en plus accéléré de renouvellement de leurs équipements scientifiques. Le budget spécial d'équipement de 15 M de $ accordé pour le virage technologique témoigne bien de l'acuité des besoins, spécifiques aux universités, d'accélérer le renouvellement de leurs équipements scientifiques. D'autre part le fait qu'on retrouve assez souvent des équipements spécialisés plus avancés et plus sophistiqués au niveau collégial qu'au niveau universitaire, démontre assez clairement que l'enveloppe pour le remplacement des biens mobiliers est nettement insuffisante.

L'autre enveloppe annuelle qui concerne l'acquisition des équipements mobiliers pour permettre de combler les besoins en équipements découlant de la croissance des étudiants, présente aussi certaines carences. Pour 1984-85 cette enveloppe est calculée à partir d'un taux moyen de variation des clientèles des trois dernières années soit entre 1980-81 et 1983-84, le Ministère utilisant un taux de financement qui correspond à 50% de cette augmentation. D'une part l'utilisation de la moyenne mobile des trois dernières années élimine bien sûr l'effet des soubresauts dans les variations de clientèles, mais elle risque de créer les mêmes problèmes que les universités ont connus avec l'ancienne méthode de financement des clientèles additionnelles au niveau des subventions de fonctionnement, soit de reporter à plus tard le financement des nouveaux étudiants. D'autre part

le taux de financement, fixé arbitrairement à 50% pour les investissements, est inférieur à celui qui est utilisé pour tenir compte des clientèles additionnelles du virage technologique dans le budget de fonctionnement. Avec un tel taux, il est plus que douteux que le Ministère tienne compte des besoins réels d'acquisitions d'équipements liées aux variations de clientèles. Le niveau de cette enveloppe parait donc insuffisant.

6. Position du Conseil concernant la proposition de limiter à 2,5% par année l'augmentation globale des enveloppes annuelles

Dans son avis au ministre de l'Éducation sur les investissements universitaires des années 80 (avis no. 78.25), le Conseil des universités affirmait en préambule que l'appareil normatif qui entoure les investissements universitaires ne devrait pas être soumis aux fluctuations liées à l'enveloppe déterminée par le Conseil du trésor. Il y recommandait cependant que "lorsqu'une conjoncture économique ou financière défavorable entraîne l'allocation de ressources inférieures à l'expression normée des besoins à court et à moyen terme, on alloue les fonds selon un ordre de priorité." Dans ce cas, la première priorité du Conseil était de satisfaire aux demandes normées des trois enveloppes annuelles et à leur indexation circonstanciée afin d'assurer au parc existant de biens immobiliers son plus haut degré d'utilité.

Dans ces circonstances, le Conseil ne peut pas accepter la proposition actuelle du Ministère de limiter l'augmentation des enveloppes annuelles à 2,5% par année puisqu'il considère qu'actuellement ces enveloppes sont déjà insuffisantes. Le Conseil est conscient que la proposition du Ministère représente un effort pour trouver une solution au problème aigu du manque d'espace du réseau universitaire. Il estime cependant dangereuse cette proposition dans la mesure où il est difficile d'évaluer avec précision ses effets à long terme sur les locaux et les équipements existants, d'autant plus que les informations dont il dispose l'amène à croire que ces enveloppes sont déjà trop faibles pour faire face aux besoins.

7. Les projets de construction ou d'acquisition d'espaces

Dans le plan quinquennal 1984-1989, le Ministère propose d'introduire les cinq projets d'ajouts d'espaces suivants:

- Bibliothèque de l'Université Concordia
- Acquisition d'une ferme par l'Université de Montréal
- Aménagement de l'École Émile Nelligan par l'ETS
- Agrandissement de l'École Polytechnique
- Phase II de l'UQAM

Quatre de ces projets sont justifiés par le cadre de référence soit ceux de l'UQAM, de Concordia, de l'ETS et de l'École Polytechnique. Dans le cas de l'Université de Montréal, le projet d'acquisition d'une ferme est considéré comme un cas particulier. Ce projet est cependant rendu nécessaire et même urgent à la suite de la décision du ministère de l'Agriculture de récupérer la ferme louée auparavant par l'École de médecine vétérinaire.

Parmi ces projets on retrouve deux projets majeurs d'investissements, soit ceux de l'Université Concordia et de l'UQAM qui consistent respectivement en des ajouts d'espaces en propriété de 18 140 m^2 nets et 22 048 m^2 nets et pour lesquels la contribution du MEQ s'élèverait globalement à 33 M de $, soit 19 M de $ pour Concordia et 14 M de $ pour l'UQAM. Ces deux projets ont été soumis au Ministère depuis déjà un certain temps et ils ont été reportés d'année en année pour des raisons diverses. Entre temps ces deux institutions situées au coeur du centre-ville de Montréal ont eu recours à des locations d'espaces de plus en plus importantes pour satisfaire leurs besoins réels. En 1982-83, ces deux institutions occupent près de 40% des espaces loués par l'ensemble des universités du Québec et 63% de ceux situés dans la région de Montréal.

Dans son dernier avis concernant les investissements (avis no. 83.9), le Conseil des universités avait déjà recommandé au Ministère d'évaluer les nouveaux projets d'ajouts d'espaces en analysant globalement les avantages que représentent les constructions ou les acquisitions par rapport aux locations. Le Conseil estimait alors que dans un environnement comme le centre-ville de Montréal, il est peut-être plus économique de construire ou d'acquérir un immeuble, étant donné que les coûts de location y sont très élevés et qu'ils sont appelés à augmenter considérablement au cours des années. Le Conseil faisait également remarquer que dans un tel environnement le risque est très faible de voir diminuer la valeur marchande de ces édifices au cours des années, ce qui atténue d'autant le risque de suréquipement en cas de baisse de clientèles.

Entre temps l'UQAM a mené une étude dans le but d'examiner s'il était possible de réaliser une construction de 50 000 m^2 sur ses propres terrains, soit l'équivalent de ses locations présentes, en tenant compte des coûts de location actuels et projetés. L'UQAM en vient à la conclusion qu'il est plus économique de réaliser une telle construction et de la financer par un emprunt hypothécaire ou par un bail emphythéotique, que de louer pendant 20 ans la même quantité d'espaces. Le Conseil pense que le Ministère devrait étudier sérieusement ce projet. A cet égard il faut rappeler que l'an dernier le Conseil avait recommandé d'ajouter à l'UQAM environ 45 000 m^2 d'espaces sur la base des données de clientèles de l'année 1982-83 et des prévisions réalistes qui en découlaient.

Pour illustrer encore une fois la rentabilité de construire ou d'acquérir un immeuble dans le centre-ville de Montréal plutôt que de le louer, il convient de rappeler le cas du Pavillon des Arts de l'Université Concordia pour lequel cet établissement proposait déjà en 1977 la formule d'achat-location. Dans ce cas le coût total annuel de cette formule aurait représenté 70% des coûts annuels de location pour un bail de cinq ans. Le Ministère n'a pas jugé bon à cette époque de retenir cette formule dont les avantages économiques étaient pourtant clairement démontrés. Le Ministère

a cependant autorisé l'acquisition de cet immeuble dans le dernier plan quinquennal pour un montant de 7 M de $ alors que cinq ans plus tôt le prix en aurait été de l'ordre de 2 M de $.

Le Conseil pense que dans le contexte actuel le Ministère et le Conseil du trésor devraient évaluer soigneusement la rentabilité des locations par rapport aux constructions ou aux acquisitions dans le cas de besoins récurrents d'espaces.

Dans les deux cas précédents soit celui de l'UQAM et de l'Université Concordia, il va de soi que la plupart des espaces en location considérés, présentent un caractère de permanence et de durabilité. Ces espaces sont pour la majorité loués depuis environ une dizaine d'années, ils ont même été aménagés dans certains cas pour les laboratoires, les bibliothèques et d'autres types d'installation permanente, et ce facteur contribue à faire augmenter les coûts de location lors du renouvellement d'un bail. Une telle situation démontre l'urgence de solutionner rapidement et de façon permanente les problèmes d'espaces de ces deux universités du centre-ville de Montréal.

Si les contraintes budgétaires au niveau des investissements ne permettent pas de hausser les subventions d'investissement prévues dans le plan quinquennal, le Conseil est d'avis que le Ministère devrait envisager rapidement des solutions alternatives d'achat-location, bail emphythéotique, prêt hypothécaire, etc, que le Conseil avait d'ailleurs mentionné dans son dernier avis sur les plans quinquennaux d'investissements. De telles formules qui ont pour effet de répartir sur plusieurs années les coûts de réalisation des nouveaux projets, pourraient s'avérer très intéressantes dans le cas d'universités comme l'UQAM et Concordia situées dans un secteur où les coûts de location sont particulièrement élevés et pour d'autres universités québécoises placées dans un contexte similaire.

8. Recommandation

CONSIDÉRANT les intentions du Conseil du trésor de limiter considérablement les budgets d'investissements des universités pour les années 1984-85, 1985-86 et 1986-87;

CONSIDÉRANT le projet du ministre de l'Éducation de limiter la croissance des enveloppes annuelles prévues pour les réaménagements, la rénovation et l'entretien des immeubles, ainsi que pour le remplacement et l'acquisition d'équipements mobiliers, dans le but de réaliser les projets majeurs de construction les plus urgents justifiés par le cadre de référence;

CONSIDÉRANT qu'une limite de 2,5% imposée à la croissance des enveloppes annuelles auraient pour effet de les réduire d'au moins 35 M de $ sur une période de 5 ans par rapport au mode de calcul utilisé jusqu'à maintenant;

CONSIDÉRANT que ces enveloppes annuelles sont déjà insuffisantes pour faire face aux besoins les plus importants des universités en matière de réaménagements, de rénovation et d'entretien des immeubles, de remplacement et d'acquisition d'équipements;

CONSIDÉRANT que la proposition du ministère de l'Éducation risque d'accentuer gravement les problèmes existants d'entretien des immeubles et encore plus, d'acquisition d'équipements;

CONSIDÉRANT, par ailleurs, l'acuité des problèmes d'espaces de certaines universités, particulièrement dans la région de Montréal, et les coûts élevés des locations auxquelles elles doivent avoir recours pour solutionner temporairement ces problèmes;

CONSIDÉRANT l'existence de solutions alternatives et la nécessité d'en examiner la rentabilité par rapport aux locations;

le Conseil des universités recommande au ministre de l'Éducation:

(1° de continuer à utiliser la méthode habituelle de
(calcul des enveloppes annuelles en lui apportant
(les améliorations suggérées et en évitant tout
(particulièrement de limiter à 2,5% leur croissan-
(ce annuelle;

(2° d'augmenter les budgets d'investissement des uni-
(versités dans le but de réaliser les projets de
(construction prévus au plan quinquennal 1984-1989
(sans affecter les enveloppes annuelles;

(3° de donner suite à toute formule susceptible de
(permettre l'ajout d'espaces en propriété dans
(l'une ou l'autre des universités québécoises où
(un tel ajout serait justifié, dès lors qu'est dé-
(montrée sa rentabilité par rapport aux locations
(actuellement utilisées pour répondre aux be-
(soins.